

Keine Entspannung im Inselstreit: besseres Klima, aber fortdauernde Konflikte in Ost- und Südostasien

Heiduk, Felix; Paul, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heiduk, F., & Paul, M. (2015). *Keine Entspannung im Inselstreit: besseres Klima, aber fortdauernde Konflikte in Ost- und Südostasien*. (SWP-Aktuell, 01/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-417449>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Keine Entspannung im Inselstreit

Besseres Klima, aber fortdauernde Konflikte in Ost- und Südostasien

Felix Heiduk / Michael Paul

In den letzten fünf Jahren verschärften sich die Spannungen zwischen China und einer Reihe von Anrainerstaaten im Ost- und Südchinesischen Meer. Vereinzelt drohten sogar bewaffnete Auseinandersetzungen. Vor allem das zunehmend aggressive Auftreten Chinas hatte Befürchtungen genährt, lange schwelende Konflikte könnten eskalieren. Dieses düstere Bild hat sich im letzten Halbjahr 2014 merklich aufgehellt. Im Vorfeld diverser wichtiger internationaler Gipfeltreffen in der Region, wie dem ASEAN-Gipfel und dem East Asian Summit, kam es seit November 2014 zu vorsichtigen Annäherungen zwischen den Konfliktparteien und einer Entspannung der Sicherheitslage. Dennoch bleiben die treibenden Faktoren der Konflikte ungebrochen wirksam. Zu ihnen gehören unter anderem konfligierende Territorialansprüche, strategische Fehlwahrnehmungen und konkurrierende regionale Ordnungsvorstellungen.

Die Territorialstreitigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer sind symptomatisch sowohl für die sich ändernden Kräfteverhältnisse im asiatisch-pazifischen Raum als auch für die Unterschiede in den Ordnungsvorstellungen der USA und Chinas, bei denen bislang keine Annäherung zu erkennen ist. Die jeweiligen Konfliktparteien sind sich infolgedessen unklar darüber, wie sich der perzipierte Gegenspieler zukünftig verhalten wird. Diese strategische Ungewissheit wird auch weiterhin die Entwicklungen in der Region prägen.

Außenpolitisch provozierte China mit seinen Drohgebärden in den letzten Jahren vor allem den Schulterschluss der Nachbarstaaten gegen sich selbst. Tatsächlich erreichte die Volksrepublik, was einer ameri-

kanischen Regierung allein nicht möglich gewesen wäre: Sie trieb amerikakritische Nachbarn wie Vietnam in die Arme Washingtons und förderte eine neue und intensive Partnerschaft der USA mit den Philippinen.

In den vergangenen Monaten schien Peking jedoch weniger auf Konfrontation zu setzen und trat gegenüber Japan, Vietnam und den Philippinen versöhnlicher auf. So registrierte das japanische Außenministerium zwischen Januar und Oktober 2014 im Durchschnitt monatlich nur noch sieben Fahrten chinesischer Patrouillenboote in von Japan beanspruchten Gewässern, während es 2013 noch durchschnittlich 16 Fahrten pro Monat waren. Auch kam es auf dem APEC-Gipfel zu einem Treffen der beiden Staatschefs Xi und Abe, dem

offizielle Erklärungen Chinas und Japans zum Inselstreit folgten. Erstmals konzedierte Japan, dass in diesem Streit unterschiedliche Positionen vertreten werden. Die japanische Staatsführung hatte es lange abgelehnt, über die chinesischen Ansprüche auch nur zu diskutieren. Japans Zugeständnis wurde weithin als wichtiger Schritt zur Verbesserung der chinesisch-japanischen Beziehungen gewertet.

Auch mit dem philippinischen Präsidenten Benigno Aquino traf Xi Jinping auf dem APEC-Gipfel zusammen. Und auch Aquino ließ im Anschluss verlauten, es gebe Anzeichen für eine Annäherung beider Staaten. In den Wochen vor dem APEC-Gipfel hatten sich bereits Vietnam und China nach monatelangem Streit über die Paracel-Inseln im Südchinesischen Meer wieder angenähert. Unter anderem einigten sich beide Seiten auf die Einrichtung einer *Hotline*, um Zwischenfälle auf See zu vermeiden. Peking hatte zuvor eine Bohrinsel aus Gewässern abgezogen, die von Vietnam beansprucht werden.

Ungelöste Territorialkonflikte

Trotz der momentanen Entspannung sind die Territorialstreitigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer bislang nicht beigelegt. Chinas diplomatische Beziehungen mit seinen Nachbarn stehen nach wie vor im Zeichen maritimer Konflikte um Inseln, Atolle und ganze Seegebiete. Der Machtzuwachs und das zunehmend aggressivere Auftreten Pekings in Asien hatten dort in den letzten Jahren das Misstrauen gegenüber China wachsen lassen und den Eindruck erweckt, dass die Volksrepublik einen keineswegs friedlichen Aufstieg betreibt. Seit 2009 zeigt China häufig Drohgebärden, chinesische Schiffe attackieren Fischerboote und andere Schiffe, und auch vor der Aneignung umstrittener Territorien schreckt die Volksrepublik nicht zurück. Zu Beginn der 2000er Jahre hatte China noch eine »Charme-Offensive« gestartet und sich als verlässlicher, attraktiver Handelspartner dargestellt. Mittlerweile hat sich sein Image in Ostasien aber gewandelt, das Land gilt

nun als potentielle Bedrohung der regionalen Stabilität.

Der bekannteste territoriale Streitfall betrifft fünf Inseln im Ostchinesischen Meer, rund 200 Kilometer nordöstlich von Taiwan, 400 km westlich von Okinawa und 300 km östlich des chinesischen Festlands. In diesem sino-japanischen Streit um die in Japan als »Senkaku« und in China als »Diaoyu« bezeichneten Inseln geht es nicht nur um reiche Vorkommen an Fischen und Rohstoffen (Öl und Gas). Darüber hinaus sind, erstens, die Gebietsansprüche und der etwaige Grenzverlauf zwischen China und Japan umstritten, zweitens hat die Inselgruppe große geostrategische Relevanz und drittens sind die Inseln nationale Symbole; die Frage, welche der beiden Seiten sie behalten oder zurückgeben soll, hat mithin eminente politische Bedeutung. Würde China sich der Inseln gegen den Widerstand Japans erfolgreich bemächtigen, wäre dies nicht zuletzt für die USA ein schwerwiegender Machtverlust. In der Folge würde Japans Vertrauen in das Sicherheitsbündnis mit den USA nachhaltig beschädigt. Insofern ist der Inselstreit auch Teil der sino-amerikanischen Machtrivalität.

Am 23. November 2013 ließ Peking eine Luftraumüberwachungs- und Identifizierungszone (Air Defense Identification Zone, ADIZ) im Ostchinesischen Meer einrichten. Damit unterstrich Peking seinen Anspruch, nicht nur die Senkaku-Inseln zu kontrollieren, sondern auch das umliegende Gebiet, das sich so bereits mit früher etablierten Zonen Südkoreas und Taiwans überlappt. Der chinesische Verteidigungsminister, General Chang Wanquan, betonte im April 2014, dass China »unbestreitbare Souveränität« über die Inseln habe und in dieser Frage »keinen Kompromiss, keine Konzession, keinen Vertrag« eingehen werde. Dagegen bestätigte Barack Obama während eines Staatsbesuchs in Japan im April 2014 als erster US-Präsident, dass der Schutz der Inseln unter Artikel 5 des bilateralen Sicherheitsvertrags gewährleistet sei.

Neben dem Inselstreit zwischen Japan und China gibt es auch im Südchinesischen

Meer anhaltende Gebietsstreitigkeiten. Unter Berufung auf historische Karten und Dokumente beansprucht China weite Teile dieses Meeres, die von der sogenannten »Zehn-Punkte-Linie« markiert werden. Eine Reihe von Riffen und Atollen, die sich in dem von dieser Linie markierten Gebiet befinden, werden neben China zu Teilen oder in Gänze auch von den Philippinen, Malaysia, Taiwan, Brunei und Vietnam beansprucht. Damit kommen wiederum die USA ins Spiel, die die freie Schifffahrt in diesem Raum zum nationalen Interesse erklärt haben. Aus Sicht Washingtons sind solche Gebietsansprüche nur auf Grundlage internationalen Rechts berechtigt und Pekings Zehn-Punkte-Linie deshalb illegitim. Aufgrund ihrer Bündnisverpflichtungen gegenüber den Philippinen wären die USA außerdem im Falle eines militärischen Konflikts involviert.

Vor allem die Philippinen und Vietnam haben akute Konflikte mit China. Die jüngsten Streitigkeiten mit Manila wurden ausgelöst, als ein philippinisches Kriegsschiff chinesische Fischerboote aus dem Scarborough-Riff vertreiben wollte, das zu den Spratly-Inseln gehört. Sie sollen innerhalb der 200-Seemeilen-Zone der Philippinen bedrohte Arten gefischt haben. Die USA vermittelten im Juni 2012 zwischen beiden Seiten. Doch nur die philippinischen Schiffe zogen wie vereinbart ab. Seitdem wird das Gebiet de facto von chinesischen Schiffen kontrolliert. Manila hat daraufhin wegen dieses Vorgehens Klage gegen China beim Internationalen Seegerichtshof eingereicht.

Gegenstand aktueller Auseinandersetzungen zwischen China und Vietnam sind die Paracel-Inseln, die seit 1974 von China kontrolliert werden. Als Hanoi 2012 ein Gesetz verabschiedete, das die Inselgruppe zum Territorium Vietnams erklärte, antwortete Peking mit der Errichtung einer eigenen Präfektur (Sansha) für die Paracel- und Spratly-Inseln. Im Mai 2014 verlegte China eine Bohrinselfür die vietnamesische Küste, südlich der Paracel-Inseln. Während China das Seegebiet dem eigenen Territorium zurechnet, sieht es Vietnam als

Teil seiner ausschließlichen Wirtschaftszone. Eindeutig ist, dass sich die Bohrinselfür in umstrittenen Gewässern befand und ihre Verlegung dorthin eine klare Provokation war. Die Spannungen nahmen zu, als chinesische Schiffe einen vietnamesischen Fischkutter nahe der Inseln umzingelten, rammten und versenkten – so die Darstellung Hanois. Peking erklärte wiederum, das Boot sei gewaltsam in das Gebiet eingedrungen, habe ein chinesisches Schiff gerammt und sei dann gekentert. Mittlerweile ist die Bohrinselfür abgezogen worden, der Austausch zwischen Hanoi und Vietnam auf diplomatischer Ebene hat sich in den letzten Monaten intensiviert. Ungeachtet dessen gab China im Oktober 2014 bekannt, eine Landebahn auf Woody Island errichtet zu haben, einer Insel der umstrittenen Paracels. Zur selben Zeit schütteten die Chinesen Sand auf das Johnson South Reef, das im Gebiet der Spratly-Inseln liegt und von Vietnam beansprucht wird. In Gewässern (z.B. Vanguard Bank), die ebenfalls von Vietnam beansprucht werden, wurden auch Explorationen chinesischer Forschungsschiffe fortgesetzt, unter dem Geleitschutz von Kriegsschiffen.

Mehr noch: Waren bislang im Wesentlichen Japan, Vietnam sowie die Philippinen in Territorialkonflikte mit China involviert, wird inzwischen befürchtet, dass in nächster Zeit auch Indonesien in Auseinandersetzungen hineingezogen werden könnte. Bislang hatte Jakarta stets seine Rolle als Akteur ohne Gebietsansprüche (non-claimant state) betont und eine friedliche Lösung der Konflikte angemahnt. Parallel dazu hat die indonesische Regierung offiziell gegen chinesische Ansprüche auf Gebiete protestiert, die zur ausschließlichen Wirtschaftszone um die indonesischen Natuna-Inseln gehören. Dabei vermied es die Regierung aber, von einem Territorialkonflikt mit China zu sprechen. Denn dies hätte aus indonesischer Sicht den chinesischen Ansprüchen eine gewisse Berechtigung zuerkannt. Jakarta blieb bislang stets bemüht, die seit 2005 existierende strategische Partnerschaft mit China

nicht in Frage zu stellen. Dass chinesische Schiffe immer häufiger in indonesische Gewässer in der Umgebung der Natuna-Inseln eindringen, macht Indonesien aber zunehmend nervös. Das indonesische Militär gab daher im Februar 2014 Pläne bekannt, nach denen der Militärstützpunkt auf den Natuna-Inseln um eine Staffel Sukhoi-Kampfflieger und vier Apache-Kampfhubschrauber verstärkt werden soll. Dies bedeutet noch keine Kehrtwende in den sino-indonesischen Beziehungen. Dennoch wachsen die Befürchtungen, dass Indonesien seine Rolle als »honest broker« in den Konflikten um die Kontrolle über das Südchinesische Meer verlieren könnte.

(Fehl-) Wahrnehmungen und strategische Ungewissheiten

Innenpolitisch findet die selbstbewusstere chinesische Außenpolitik Unterstützung. Öffentlichkeit und Eliten sind mehrheitlich der Ansicht, dass China außenpolitisch zu wenig auf seine militärische Stärke setze. Was anderswo als aggressive Expansion betrachtet wird, gilt in China als Konsolidierung berechtigter Machtansprüche. Die chinesische Seite hat wiederholt darauf verwiesen, dass China in puncto Territorialansprüche wie auch im Hinblick auf die Ausbeutung der Unterwasservorkommen an Erdöl und Erdgas ein Nachzügler ist. Wenn China aus dem Rennen um die Hegemonie im Südchinesischen Meer nicht als Verlierer hervorgehen will, muss es seine Ansprüche schnell und nachhaltig geltend machen. Der »Asia pivot« der USA und die verstärkte Anbindung etwa der Philippinen und Vietnams an die USA werden in Peking in diesem Kontext als Versuch interpretiert, China »einzudämmen«. China sieht sich als »Opfer« solcher Eindämmungsbestrebungen und nimmt sich in seiner Außenpolitik auch gegenüber deutlich kleineren Nachbarn wie Vietnam oder den Philippinen als Akteur wahr, der in die Defensive gedrängt wird. Die Ende November gehaltene außenpolitische Grundsatzrede Xi Jinpings lässt zudem wenig Zweifel daran, dass die chine-

sische Führung die »aggressivere« Außenpolitik der letzten Jahre als erfolgreich bewertet. Eine strategische Kursänderung ist darum vorerst nicht zu erwarten.

Der positiven Binnensicht auf das selbstbewusstere Auftreten des eigenen Landes steht das zusehends negative Image der Volksrepublik in der Region gegenüber: Japaner, Filipinos und Vietnamesen gaben in einer Umfrage 2014 an, dass sie China als größte Bedrohung für ihr Land ansehen. Die Frage, ob Chinas Streitigkeiten mit ihren Nachbarn in einen militärischen Konflikt münden könnten, bejahten 93 Prozent der Befragten auf den Philippinen, 85 Prozent in Japan, 84 Prozent in Vietnam, 83 Prozent in Südkorea und bei einer anderen Umfrage mehr als die Hälfte der Befragten in China (53,4 Prozent).

Das Defizit an »regionalem Vertrauen« gegenüber China resultiert aus vietnamesischer Sicht in erster Linie daraus, dass Peking mit seiner Expansionspolitik die regionale Sicherheit und Stabilität bedroht. Nach Ansicht des vietnamesischen Stabschefs, General Do Ba Ty, hat sich bislang nichts an Chinas genereller Strategie geändert, die eigenen Territorialansprüche geltend zu machen, indem es etwa mit der Besetzung von Inseln und Riffen oder der Aufschüttung von Riffen Fakten schafft. Die derzeit leicht abgemilderte Rhetorik Chinas hätte keine Änderung des beobachtbaren Verhaltens nach sich gezogen.

Ähnlich wird dies teils auch auf den Philippinen gesehen. Politische Entscheidungsträger und Medien beschreiben Chinas Politik immer wieder als »schleichende Invasion«. Der Präsident der Philippinen, Benigno Aquino, verglich wiederholt die chinesischen Ansprüche auf Hegemonie über das Südchinesische Meer mit denen des nationalsozialistischen Deutschland auf Herrschaft über das Sudetenland. Die Philippinen sehen sich mit einer in militärischer wie ökonomischer Hinsicht überlegenen Macht konfrontiert, die bestrebt zu sein scheint, sich stückchenweise philippinisches Territorium anzueignen. Aquino beschrieb die aktuelle Situation mit den

Worten: »Wann ist der Punkt erreicht, wo man sagt ›Genug ist genug‹? Die Welt muss es aussprechen. Denkt daran, dass das Sudentenland Hitler überlassen wurde, um den Zweiten Weltkrieg zu verhindern.«

Der japanische Premierminister Shinzo Abe verglich die Bedeutung der Senkaku-/Diaoyu-Inseln mit jener der Falkland-Inseln, für die er – wie die Briten unter Margaret Thatcher 1982 – in den Krieg ziehen würde. Manche Beobachter verleitete der sino-japanische Inselstreit im Ostchinesischen Meer sogar zu der düsteren Einschätzung, man befinde sich wie 1914 am Vorabend eines neuen Weltkriegs. Auch wenn die bemühten historischen Analogien unzutreffend sein mögen, lassen solche Einschätzungen und Äußerungen das tief sitzende Misstrauen gegenüber Peking erkennen. Abgesehen davon hat sich mit der Zeit die nationalistische Rhetorik aller Konfliktparteien verschärft. Auf diese Weise versuchen sie vor allem, innenpolitische Stärke zu demonstrieren. Die Instrumentalisierung nationalistischer Diskurse mit dem Ziel, größere politische Legitimität zu gewinnen, setzt die Regierungen in Peking, Hanoi und Manila allerdings auch zusehends unter Druck, in der Außenpolitik Stärke zu demonstrieren.

Geopolitische Rivalitäten und konkurrierende Ordnungsvorstellungen

Die Territorialkonflikte zwischen China und seinen Nachbarstaaten werden vom geopolitischen Wettstreit zwischen der Volksrepublik und den USA um Macht und Einfluss im asiatisch-pazifischen Raum überlagert. Für Washington ist dieser Raum wichtig, um die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestehende regionale Ordnung Ost- und Südasiens unter amerikanischer Führung abzusichern und die Weltmachtrolle der USA aufrechtzuerhalten. Für Staat und Partei Chinas ist die Kontrolle der maritimen Peripherie vor allem aus wirtschaftlichen Gründen überlebenswichtig. Im Zuge der Integration der Volksrepublik in die Weltwirtschaft haben die maritimen Transportwege größere Bedeu-

tung erlangt und ist deren Absicherung politisch geboten. Sie wurden daher »integraler Bestandteil nationalen Interesses«, wie das Verteidigungsministerium in Peking 2013 feststellte. Heute ist China so sehr von der Nutzung der Seewege abhängig, dass eine friedliche und stabile maritime Lage entscheidend für die Entwicklung des Landes ist. Kritische Versorgungslinien (Sea Lines of Communication, SLOCs), wie sie etwa über die Straße von Malakka verlaufen, sichern den Handel und die Versorgung mit Öl, Gas und Rohstoffen, mit Lebensmitteln und Verbrauchsgütern. Das bietet der Regierung in Peking die Möglichkeit, die Bevölkerung mit Wirtschaftswachstum und gesicherter Versorgung zu befrieden und die Alleinherrschaft der Kommunistischen Partei zu legitimieren. Die Sicherheit der Seewege und die Sicherheit des chinesischen Regimes stellen insofern zwei Seiten ein und derselben Medaille dar.

Neben der Sicherung der maritimen Versorgungslinien sucht Peking daher auch die jahrzehntelange Operationsfreiheit der USA in der maritimen Peripherie Chinas zu beschneiden. Laut Bericht des Pentagon verfügt China mittlerweile nicht nur über die größte Flotte von Kriegsschiffen, Unterseebooten und Schiffen zur amphibischen Kriegsführung in Asien, sondern auch über weitreichende ballistische Antischiffsraketen. Mit Hilfe solcher Fähigkeiten kann Peking nun, zumindest zeitlich und lokal begrenzt Schiffen fremder Staaten den Zugang zu einem Gebiet verwehren (Anti-Access, A2) oder das freie Operieren in diesem Gebiet einschränken (Area Denial, AD). So könnte durch Einsatz der chinesischen A2/AD-Fähigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer die Fähigkeit der USA zur Machtprojektion in der maritimen Peripherie Chinas unterbunden, die geplante Eindämmung Chinas durch die USA und ihre Verbündeten durchbrochen und so die amerikanische Führungsposition in der Region unterminiert werden.

Aber China rüstet nicht nur militärisch auf, sondern gewinnt auch politisch zunehmend an Einfluss in der Region. Xi Jinping

strebt allgemein an, dass unter Führung Chinas »asiatische Lösungen für asiatische Probleme« gefunden und der Einfluss externer Mächte (allen voran jener der USA) auf diesem Wege marginalisiert wird. Xis »neues Modell« für die zwischenstaatlichen Beziehungen der Großmächte USA und China sieht eine umfassende Verlagerung der Macht in Asien auf Peking vor. Hierzu passen chinesische Initiativen und Aktivitäten, die allesamt auf die Errichtung einer sinozentrischen regionalen Ordnung abzielen: die Einrichtung einer Asian Investment and Infrastructure Bank (AIIB); Pekings Unterstützung eines Freihandels-Abkommens (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), das die ASEAN-Staaten unter anderem mit Australien, China, Indien und Japan aushandeln, aber unter Ausschluss der USA; Chinas prominente Rolle bei der Chiang-Mai-Initiative (CMI), einer multilateralen Währungsswapvereinbarung; Pekings Streben nach enger wirtschaftlicher Anbindung der westlichen Nachbarn Chinas durch Etablierung eines eurasischen wie eines maritimen Wirtschaftsgürtels (»Silk Road«) oder das Xiangshan-Forum für Sicherheits- und Verteidigungspolitik als chinesisches Pendant zum Shangri-La-Dialog in Singapur.

Obama reagierte, indem er als erster »pazifischer Präsident« der USA begonnen hat, die von ihm initiierte Schwerpunktverlagerung (Asia-Pacific Rebalance) in die Tat umzusetzen. Obama will damit den Staaten in der Region – und vor allem den durch Chinas Aufstieg verunsicherten Verbündeten – die politische Versicherung geben, dass sie mit den USA als pazifischer Ordnungsmacht auch in Zukunft rechnen können. Die beabsichtigte Restaurierung der Machtposition der USA hat politische, wirtschaftliche und militärische Dimensionen. Insbesondere sollen bestehende Bündnisse gestärkt und Partnerschaften ausgeweitet werden. Allerdings muss Washington bei der Unterstützung asiatischer Alliierten und Partner eine Balance halten zwischen notwendiger Stärkung und vorsichtiger Ermutigung: Einerseits sollen die

Verbündeten in der Region zwar unter dem Schutzversprechen der USA zu eigenen Bemühungen um Abwehr chinesischer Ambitionen ermutigt werden. Dies soll sie aber nicht zu aggressivem Verhalten gegenüber China etwa in maritimen Territorialstreitigkeiten verleiten und die USA vielleicht entgegen ihren Absichten in eine militärische Auseinandersetzung verstricken. Die allgemeine Sicht der USA fasste Obama jüngst nach dem G20-Gipfel in Brisbane zusammen. Asien, so der US-Präsident, stünde derzeit vor der grundlegenden Entscheidung zwischen zwei konkurrierenden zukünftigen Ordnungsmodellen: einem (von den USA dominierten) Modell, das mehr Integration, mehr Gerechtigkeit und mehr Frieden vorsehe, und einem (chinesischen) Modell, das von Unordnung und Konflikt geprägt sei.

Darüber hinaus sind Wirtschaft und Handel gleichermaßen Ursache wie Instrument der Schwerpunktverlagerung. Abgesehen von seiner allgemeinen Relevanz für die Weltwirtschaft hat Asien an Wichtigkeit auch für Präsident Obamas nationale Exportinitiative gewonnen. Die zunehmende Bedeutung amerikanischer Wirtschaftsinteressen in Asien und der damit verbundene Zuwachs der zumeist auf dem Seeweg transportierten Import- und Exportgüter machen den Westpazifik auch zu einem geoökonomisch herausragenden Raum. Die USA müssen folglich nicht nur an der Gewährleistung freier Schifffahrt in diesem Raum interessiert sein, sondern auch an einer stabilen Wirtschaftsordnung, die es abzusichern gilt. Schon Clinton hatte die Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) als Forum unterstützt, und sein Amtsnachfolger Bush hatte Verhandlungen mit verschiedenen Staaten in der Region über ein transpazifisches Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP) eingeleitet, wobei China ausgeschlossen war. Mit TPP könnten wirtschaftliche Machtfaktoren gebündelt und die Regeln der Weltwirtschaft für weitere Jahre nach westlichem Muster festgelegt werden. TPP stellt damit im Wesentlichen die handelspolitische Dimension

des »Asia pivot« dar. Aus amerikanischer Sicht würde dieses Abkommen die Sicherheitspolitik flankieren und die Exportwirtschaft unterstützen. Washingtons Pläne, die amerikanischen wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen in Gestalt des TPP beim diesjährigen APEC-Gipfel Geltung zu verschaffen, erlitten allerdings einen empfindlichen Rückschlag. Denn die von Peking vor Jahren als Gegenpol zum TPP entwickelte Konzeption der Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), die alle APEC-Mitgliedstaaten und somit fast die Hälfte der Weltbevölkerung umfassen würde, wurde in die APEC-Agenda aufgenommen, was Beobachter als klare Kampfansage an das TPP interpretierten. Eine auf dem APEC-Gipfel beschlossene Studie, die verschiedene Aspekte einer möglichen Realisierung des FTAAP behandeln wird, soll Ende 2016 vorgelegt werden. Auch auf wirtschaftspolitischer Ebene besteht folglich eine Konkurrenz von Ordnungsvorstellungen, an deren Fortbestand die derzeitige Entspannung wenig ändern wird.

Fazit: Besseres Klima, fortdauernde Konflikte

Chinas versöhnliche Gesten gegenüber Japan auf dem APEC-Gipfel im November 2014 und das sino-amerikanische Abkommen, in dem beide Seiten die Eindämmung ihrer Schadstoffemissionen vereinbarten, haben zwar das politische Klima verbessert, aber keinen grundlegenden Wandel ihrer Außenpolitik herbeigeführt. Große Verunsicherung herrscht darüber, ob Chinas Entspannungspolitik eine »zyklische« Dynamik alternierender Perioden ehrgeizigen und mäßigenden Verhaltens widerspiegelt oder ob sich die chinesische Führung angesichts der Proteste der Nachbarstaaten für eine mittelfristig vorsichtigere Taktik entschieden hat. Von der Frage der Taktik abgesehen ist derzeit jedoch nicht erkennbar, dass sich Chinas Ambitionen ändern werden. So hat Peking im Südchinesischen Meer denn auch neue Fakten geschaffen. Ein Janes Intelligence Report dokumentier-

te im November 2014 mittels Satellitenaufnahmen, dass chinesische Schaufelbagger auf einem Riff der Spratly-Inseln auf drei Kilometer Länge Sand aufgeschüttet haben, um eine künstliche Insel zu bilden. Laut Bericht wäre die neue Insel groß genug, um eine Landebahn zu bauen. Auch ein künstlicher Hafen wurde angelegt. Der Report erwähnt zudem, dass China in den letzten Monaten drei weitere Inseln aufgeschüttet habe, die künftig als Basen für chinesische Fischerboote oder die Küstenwache dienen könnten.

China strebt auf verschiedenen Ebenen nach mehr Einfluss, während die USA den Status quo aufrechtzuerhalten suchen. Bei aller Ablehnung der chinesischen Bestrebungen regen sich vermehrt Zweifel in der Region, ob Washington aufgrund einer Kaskade weltweiter Krisen, Konflikte und Kriege in der Lage bleibt, sich gegenüber Peking durchzusetzen. Da die Konflikttreiber weiterhin wirksam sind, wird die strategische Ungewissheit einer der wesentlichen Bestimmungsfaktoren des außenpolitischen Handelns der Staaten in der Region bleiben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364